Simon Schwartzman

Comentários sobre o World Development Report 2006, do Banco Mundial.

Reunião de Consulta, Rio de Janeiro, 22 de novembro, 2004

A proposta é extremamente interessante e ambiciosa, e eu não tenho muitas coisas a acrescentar ou sugerir. Gostaria, no entanto, de comentar alguns pontos que me chamam mais a atenção, e que gostaria de ressaltar, quem sabe se para abrir a discussão. Eu vou me permitir, aqui, não me limitar à duas primeiras partes do informe, mas me aventurar um pouco na terceira parte também.

Primeiro, gostaria ressaltar a importância da **distinção entre equidade e igualdade**, que é o ponto de partida do informe. No Brasil, fala-se muito em igualdade, a expressão "equidade" é muito pouco usada, e os dois termos são geralmente utilizados como sinônimos. Equidade, no entanto, como sabemos, se refere sobretudo à igualdade de oportunidades, enquanto que a igualdade, em geral, se refere à igualdade de resultados. É claro que uma coisa depende da outra, já que não existe igualdade de oportunidades quando o acesso a recursos é muito desigual. Mas o ideal de uma sociedade eqüitativa, que abra oportunidades para todos, é muito diferente do ideal de uma sociedade igualitária, se nesta predominasse o princípio da redistribuição dos recursos existentes e limitações impostas à iniciativa e à participação. Pelo que entendo, a proposta do informe parte do princípio de que a equidade é um fator importante para o desenvolvimento econômico, por que multiplica as possibilidades de iniciativa e a geração de recursos; o igualitarismo, no entanto, pode ter o efeito oposto, embora isto não seja sempre necessário.

Na prática, como está mencionado na proposta, as desigualdades de oportunidade acabam sendo medidas e avaliadas em termos de desigualdade de ativos, e isto faz com que as políticas sociais que se implementam tendam a ser, muitas vezes, políticas distributivas ou redistributivas, que se refletem em indicadores mensuráveis quantitativamente, mas que não conduzem necessariamente a um aumento efetivo da equidade social, como igualdade de oportunidades. Eu acredito que as possíveis

diferenças e tensões entre políticas igualitárias e políticas de equidade, que são mencionadas no texto, mereceriam um destaque, assim como suas coincidências e semelhanças.

Um segundo ponto que eu gostaria de mencionar é o do **relacionamento complexo entre o que o informe chama de "reconhecimento" e a questão dos direitos humanos**. Fiquei pensando, ao ler o documento, de onde teria saído a expressão "reconhecimento", que não é de uso corrente na literatura sociológica e política[1]. Lendo o texto, a expressão parece se referir à questão da **discriminação** que existe em muitas sociedades, e que afeta os direitos e oportunidades de grupos específicos, como mulheres, minorias étnicas, religiosas e lingüísticas, ou os habitantes de determinadas regiões, não somente no acesso a ativos de um ou outro tipo, mas aos direitos de voz e participação. Mas ela vai mais longe, e me parece próxima da idéia de empoderamento**, empowerment,** esta sim de uso muito freqüente, e que está associada a propostas de aumento do poder de decisão dos diferentes grupos da sociedade, e o estabelecimento de formas cada vez mais intensas de participação política e **democracia direta.**

Em várias partes do documento os autores parecem concordar, e eu também concordo, com a noção de que a redução da iniqüidade social passa pelo fortalecimento da capacidade de participação e decisão de todos os cidadãos, tanto na gestão de seus interesses econômicos e materiais, como Hernando de Soto tem defendido, quando nas decisões de natureza política que afetam seus destinos, como por exemplo nas experiências de orçamento participativo que se tornaram tão difundidas recentemente. Eu gostaria de mencionar, no entanto, que o que caracteriza as democracias modernas mais bem sucedidas não são os mecanismos de participação direta da população, mas sim os sistemas bem estabelecidos e legítimos de **representação,** através de partidos políticos bem constituídos e sistemas eleitorais e governamentais bem estruturados, com mecanismos adequados de delegação de poder e respeito aos direitos das minorias. O ideal da democracia direta, que não tem como se materializar de forma

---

[1] A expressão "recognition" é utilizada, no entanto, por Francis Fukuyama, em *The end of history and the last man*, referindo-se ao que seria um impulso humano pela diferenciação e pelo poder, que seria o contraponto às pressões igualitárias das sociedades contemporâneas.

adequada a não ser em pequenas comunidades, tem sido utilizado muitas vezes como bandeira de projetos e instituições políticas totalitárias, que se caracterizam, justamente, pela rejeição dos sistemas e procedimentos representativos convencionais, assim como de suas instituições. Por outro lado, é claro que as democracias formais que existem em nossa região são muito precárias, o que explica a busca por formas alteranativas de organização e participação social. Existem muitas pesquisas na linha do Latinbarometro, que mostram a pouca apreciação da democracia que existe na maioria dos países da America Latina, com ênfase para o Brasil, Eu acredito que o Informe não deveria entrar por este tema ignorando suas implicações mais amplas, e sem a participação de cientistas políticos que estejam suficientemente familiarizados com este tema e a respectiva literatura.

O tema do reconhecimento está associado ao da política de direitos humanos, e aqui, novamente, é importante ter atenção. A noção de que existem direitos humanos fundamentais, que vão das liberdades civis e políticas clássicas aos direitos sociais, tem sido fundamental para mobilizar pessoas, governos e instituições nos esforços pela eliminação de formas inaceitáveis de discriminação e privação econômica, social e cultural. No entanto, autores como Michael Ignatieff têm mostrado que, quando os valores gerais dos direitos humanos se transformam em ação política, e as questões políticas e de política social passam as ser traduzidas e conduzidas em termos morais, de direitos humanos, as conseqüências podem ser desastrosas. Elas podem levar, primeiro, ao aumento da polarização social, na medida em que determinados participantes do jogo político se crêem moralmente superiores aos outros, e não reconhecem a legitimidade de interesses diferentes, o que é essencial ao jogo político democrático. Segundo, as decisões de política pública passam a ser tomadas de forma extremamente simplificada, em termos de supostos princípios morais, que não tomam em conta as contradições que possam haver entre diferentes valores e as restrições de recursos e os direitos de outros setores e grupos. Terceiro, há uma tendência à participação cada ver maior do sistema judiciário nas decisões e na própria implementação de políticas públicas, colocando sérias limitações à capacidade de ação das agências executivas dos governos. Mas o judiciário, pela sua natureza, está preparado para agir em casos individuais, ou, no outro extremo, na definição e esclarecimento de grandes princípios constitucionais, mas não tem como agir de forma competente e racional nas áreas de política econômica e social, onde se imiscui

cada vez mais, em nome dos direitos humanos. Por esta razão, a intensificação da política de direitos humanos, em substituição à tradicional política baseada na disputa e negociação de interesses reconhecidamente legítimos, pode ir contra o bom funcionamento das instituições democráticas, Não se trata, novamente, de deixar de lado a questão dos direitos humanos, mas sim de chamar a atençao para seus limites e consequências.

O outro ponto que eu gostaria de observar, a partir de um exemplo concreto, é o das políticas específicas e das instituições, objetos da últimas partes do informe. Em relação a políticas especificas, o exemplo que quero trazer é o dos programas de tipo Bolsa Escola, que tem sido muito elogiados pelo Banco Mundial e outras instituições, e é adotado pelo governo federal brasileiro como o centro de sua política de equidade social, como principal componente do programa de Bolsa Família. Eu fiz recentemente uma análise detalhada dos dados da bolsa escola no Brasil, a partir dos resultados mais recentes da PNAD 2003 e da literatura que consegui encontrar, e não consigo compartir este entusiasmo. Sem entrar nos detalhes, que estão à disposição de quem tenha interesse[2], o que parece claro é que este programa têm um efeito muito diminuto em colocar as crianças nas escolas, porque, na idades de 6 a 13 anos, a quase totalidade das crianças e adolescentes já estão na escola de qualquer maneira, mesmo que trabalhem algumas horas por dia; e os que abandonam a escola, sobretudo a partir dos 14 anos, não o fazem por razões econômicas, mas sobretudo pela incapacidade dos sistemas educacionais de retê-los. A isto deve ser acrescentado o fato, demonstrado pelas pesquisa do SAEB e do PISA, que a qualidade do ensino público brasileiro é muito ruim, e que existe uma fortíssima correlação entre a condição socioeconômica da família e a capacidade da criança de realmente se educar na escola. Se isto é assim, forçar a presença da criança na escola não terá nenhum efeito educacional significativo, já que as crianças beneficiadas pela bolsa escola são justamente as que menos aprendem. Os programas de subsídio a famílias de baixa renda são justificáveis como formas temporárias de apoio e proteção para setores sociais que não conseguem participar minimamente das possibilidades de trabalho e renda do país, mas seria muito mais simples que eles fossem tratados como tais, e não

[2] Uma primeira versão está em http://www.schwartzman.org.br/simon/bolsa_educ.pdf, e uma versão revista em inglês estará disponível brevemente

como programas educacionais, criando todo o problema de gerenciamento das "condicionalidades" que parecem insolúveis e, pelo menos no formato atual, inúteis.

A maneira mais adequada de melhorar o acesso à educação não é dando dinheiro para a população mais pobre, mas sim investindo na melhora das instituições escolares, que poderiam inclusive gerenciar sistemas de incentivo monetário, se isto se tornasse necessário. Porque isto não está sendo feito, com a prioridade que seria de se esperar? Uma hipótese que tenho, e que gostaria de compartir, é que pode estar havendo aqui uma mudança de ênfase, que se oculta por uma certa confusão conceitual e de terminologia, Tanto quanto consigo entender, o termo "instituições" está sendo usado no texto para se referir a valores, normas e regras, enquanto que os cientistas sociais, em geral, usam o termo para se referir a sistemas ou conjuntos de entidades sociais concretas, como empresas, famílias, partidos políticos, profissões e tribunais. Se fosse só uma questão de linguagem, não teria maior importância, mas o risco é que, ao deixar de olhar as instituições como realidades sociais concretas, as políticas propostas para sua reforma terminem por deixar as instituições enquanto tais de lado.

No caso da educação, existem problemas institucionais da maior importância e de difícil solução, já que tocam em temas extremamente difíceis e controversos como o da descentralização e autonomia, do relacionamento entre o sistema público e o setor privado, dos sistemas de formação, recrutamento e remuneração dos professores, dos conteúdos curriculares, das pedagogias, dos sistemas de avaliação, e assim por diante. Minha impressão é que a ênfase em programas como o bolsa escola, que parecem muito congruentes com as noções de *empowerment*, corre o risco de deixar em segundo plano a necessidade de olhar de forma mais profunda o funcionamento das instituições educacionais, e neste sentido pode se constituir em uma regressão em relação ao esforço, reconhecidamente difícil, que vinha sendo feito para melhorar este sistema, e do qual o próprio Banco Mundial vinha participando, como no caso do projeto do Fundescola, hoje aparentemente abandonado.

Eu não sei se é possível generalizar a partir deste exemplo, mas vale de qualquer maneira uma nota de precaução. As reformas institucionais que precisam ser feitas nos países de grande desigualdade de oportunidades e de recursos não são somente aquelas que afetam as instituições jurídicas, nem as que garantem direitos, nem as que enpoderam os cidadãos, mas são aquelas que, efetivamente, fazem com que as instituições que lidam com os interesses quotidianos da população – as escolas, os

sistemas de saúde, a polícia, os governos locais, os sistemas de transporte – realmente funcionem com eficiência, racionalidade, e livres da corrupção e das deformações que costumam infestar as instituições públicas. Isto, por sua vez, requer investimentos importantes no desenvolvimento e fortalecimento de comunidades técnicas e profissionais altamente qualificadas, universidades de alto padrão e centros de pesquisa científica, onde os conhecimentos e as competências específicas para lidar com estas questões possam amadurecer. Acredito ser muito importante fazer com que o Informe de Equidade e Desenvolvimento, sem querer, não transmita a impressão de que estas coisas deixaram de ser prioritárias.

Finalmente, na parte referente a "instituições e políticas que propiciam a equidade global", é importante não deixar passar em branco o fato de que existe hoje, sobretudo por parte dos Estados Unidos, um grande questionamento sobre o papel das instituições multilaterais, a começar pelas Nações Unidas, e chegando às próprias instituições de Brettton Woods, o FMI e o Banco Mundial, e seria importante discutir isto explicitamente. Me parece muito boa a idéia de discutir estas instituições a partir de temas específicos, como os mencionados no texto – comércio e direitos de propriedade, migrações, fluxo de ajuda e capitais, representação e participação internacional de grupos sub-nacionais. Mas existem outros temas fundamentais sobre os quais estas instituições podem ter grande influencia, e que podem afetar profundamente a vida de milhões – questões de segurança coletiva, clima e meio ambiente, saúde, educação e cultura – e que não poderiam ser ignoradas.

Sei perfeitamente que muitas destas questões foram tratadas em outros Informes no passado, e existirão outros informes no futuro, e que não é possível incluir todo neste documento. Mas, por outro lado, este documento será avaliado tanto pelo que diz quanto pelo que não diz, e isto deve ser levado em consideração.